

REFLEXIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN Y EL ESTADO DE BIENESTAR

PENA TRAPERO, J. Bernardo
Universidad de Alcalá de Henares

El repentino colapso del comunismo en la Europa del Este ha causado una enorme sorpresa en la mayoría de los intelectuales y en el pueblo llano. En general, la caída de los imperios llegaba después de una larga y lenta agonía, sin embargo, como afirmaba VACLAV HAVEL, Presidente de Checoslovaquia, “el comunismo cayó en 10 años en Polonia, en 10 meses en Hungría, en 10 semanas en la República Democrática Alemana y en 10 días en Checoslovaquia”.

En el caso de la Unión Soviética, patria original del proletariado, afirma Francis FUKUYAMA (1992), “no fue cuestión de la muerte de instituciones concretas, sino de la muerte de un amplio fenómeno (el notable ascenso alcanzado durante los pasados dos siglos acerca de la viabilidad y deseabilidad del liberalismo económico y político. Este consenso sobre la democracia liberal como forma final del Gobierno es lo que yo he llamado “el fin de la historia”)...más adelante prosigue FUKUYAMA: “El fin de la historia significa, entonces, no el fin de los sucesos mundiales, sino el fin de la evolución del pensamiento de los primeros principios“(que incluyen aquellos que gobiernan la organización política y social”).

La caída del comunismo significa, de hecho, el derrumbamiento del sistema de planificación centralizada y el triunfo de la economía de mercado como sistema regulador de los mecanismos económicos que gobiernan la asignación de recursos y los instrumentos de la acción económica de los entes responsables de la misma.

En estas circunstancias, parece oportuno que reflexionemos sobre los “Éxitos y fracasos de la planificación”. Conviene, sin embargo, hacer algunas precisiones terminológicas sobre el concepto de planificación.

¿ En qué consiste la planificación?

El definir la planificación es una exigencia previa porque debajo del término existe un sistema de conceptos que son implicados por el sentido que le demos al mismo.

Para algunos no existe otro tipo de planificación que la planificación socialista hasta el punto de que es precisamente este término el que divide los grandes sistemas económicos, oponiendo la economía de mercado a la economía planificada. En esta posición intransigente se sitúa Charles BETTELHEIM (1970) que en una conferencia pronunciada en la Universidad de Argel el 17 de mayo de 1963, decía: “En realidad, las economías de los países capitalistas no pueden ser economías planificadas pues ellas son siempre economías de mercado en las cuales las decisiones últimas se toman por los propietarios de los medios de producción”... “En tales economías –prosigue- “el plan” se superpone a mecanismos y a leyes económicas extrañas a la planificación. El “Plan” no puede, por tanto, tener un papel determinante aún cuando logre modificar ligeramente ciertas evoluciones”.

Desde nuestro punto de vista, si bien es cierto que en las economías socialistas la planificación era la única forma posible de dirigir el sistema económico, también lo es que en las economías de mercado se han desarrollado a partir de los años cincuenta técnicas de

elaboración de programas económicos que se han denominado planes, con la finalidad de modificar ciertas evoluciones no deseadas. El denominar a los resultados de estas técnicas planes o programas es cuestión semántica que no tiene que preocuparnos, de momento.

Refiriéndonos a la planificación socialista siguiendo a BETTELHEIM diremos que “es una actividad colectiva por medio de la cual los trabajadores de un país socialista determinan, por una parte de manera coordinada, teniendo en cuenta las leyes económicas objetivas así como las propiedades del desarrollo social, los objetivos a alcanzar en el ámbito de la producción y del consumo y asegurar, por otra parte, la realización de estos objetivos en las condiciones consideradas como mejores”.

Frente a esta definición, la planificación económica en países de economía de mercado es definida en un documento de la ONU-“Economic planning in Europa”- como “un proceso en el cual, como mínimo se intenta:

- a) Establecer los objetivos principales de la política económica e indicar sus prioridades relativas.
- b) Trasladar estos objetivos a un complejo de fines cuantificados, explícitos y coherentes para el desarrollo económico sobre un período establecido y ello por medio de:
 - i) Evaluación de los recursos productivos disponibles, análisis de las interdependencias relevantes de las variables económicas y examen de los efectos de políticas económicas alternativas aceptables.
 - ii) Análisis y proyecciones en términos cuantitativos de tasas y formas de desarrollo actual de la economía y del futuro posible.
- c) Seleccionar y aplicar, en la medida de lo necesario, a la luz de los resultados del punto b) y de la estructura económica y social del país, medidas designadas para alcanzar los fines del plan y los objetivos de la política económica”.

La definición que acabamos de transcribir es lo suficientemente prolija para que sobren los comentarios. Hay sin embargo que aclarar la distinción que se hace en ella de “Fines del plan” (targets) y “objetivos de la política económica” (objectives). Estos últimos se refieren a las grandes metas a alcanzar tales como el crecimiento rápido, el pleno empleo, desarrollo agrícola e industrial, etc... mientras que por “Fines del plan” se entiende la especificación y cuantificación de tales metas, tal como la fijación de la tasa de crecimiento de la producción global, tasa de paro, etc...

En lo que sigue vamos a limitarnos al análisis de este tipo de planificación que algunos han denominado “planificación indicativa” haciendo alusión a que era un conjunto de mensajes lanzados al sector privado sobre los objetivos que las autoridades económicas intentaban obtener en el período de vigencia del plan, mientras que tenía un carácter obligatorio para el sector público.

La planificación en los países de economía de mercado

La planificación entendida en el sentido antes indicado ha sido una de las técnicas de política económica más utilizada en los países de la Europa occidental a partir de los años cincuenta, teniendo su punto álgido en las décadas de los sesenta y setenta.

Inicialmente, la planificación fue, para algunos países, una actividad impuesta para la reconstrucción de la postguerra, tales como Francia, Noruega o los Países Bajos.

Las técnicas de planificación indicativa se fueron generalizando debido en gran medida, como señala el citado documento de la ONU, a la convergencia de cuatro tendencias en las ideas económicas.

En primer lugar debido a la adopción gradual de una visión global de la economía. Los progresos de la teoría macroeconómica, las técnicas del análisis conjunto del sistema económico facilitado por la Contabilidad Nacional y las tablas de Entradas y Salidas, las aportaciones de la llamada revolución Keynesiana fueron otros tantos estímulos para la consideración de la economía como un todo interrelacionado, y no como un conjunto fragmentado de agentes y operaciones que actúan de forma aislada.

En segundo lugar, se produce un reconocimiento de la necesidad de un papel más activo del gobierno en la gestión de la economía nacional. Se admitía cada vez con más fuerza que el simple mecanismo de los precios era inadecuado para asegurar a la vez el alto nivel de actividad y proporcionar una base apropiada para las decisiones de inversión a largo plazo. La consecuencia fue un incremento de la importancia del “sector público” logrado, en gran medida, por las nacionalizaciones que siguieron a la postguerra, y del papel que el gobierno debía de jugar para coordinar el sector público con el resto de los agentes económicos.

La tercera tendencia se refería a las crecientes preocupaciones en los objetivos a largo plazo. Los clásicos objetivos del equilibrado de la balanza de pagos, pleno empleo y estabilidad monetaria no pueden ser logrados sin la extensión del horizonte temporal que permita la compatibilidad de los objetivos a corto con su evolución a largo plazo. Desde este punto de vista, el simple mecanismo del mercado, no era suficiente para asegurar dicha compatibilidad.

Finalmente, existía una tendencia observable en numerosos países hacia una participación popular más amplia en la formulación de las políticas económicas de medio y largo plazo. Esta teoría tenía dos aspectos: Uno consistía en la movilización y participación democrática de la población que logre el entusiasmo necesario para el alcance de los fines propuestos. El otro aspecto se refería a la participación de los agentes económicos y organizaciones colectivas en los procesos de decisión, particularmente necesarios en aquellos países de economía de mercado en los que la intervención del gobierno era más limitada.

La acción conjunta de las cuatro tendencias señaladas trajo como consecuencia la aparición de la planificación económica, con su apartado tecnocrático, en la mayoría de los países de la Europa occidental. La organización institucional del mecanismo planificador, sus formas de actuar, sus relaciones con el entramado social en el que se desenvolvía eran diferentes en los distintos países. Sin embargo, en todos ellos, la planificación suponía una creciente intervención del Estado sobre los individuos. Del papel auxiliar en el libre juego económico que se le asignaba en las teorías ortodoxas, a fin de asegurar las necesidades básicas de la población –educación, defensa, justicia, sanidad etc.- que no se obtenían del libre juego de la oferta y la demanda, pasó a desempeñar un papel intencionado en la dirección de la economía y en el desarrollo de la misma.

La planificación y el Estado de Bienestar

El papel intervencionista del Estado, se extiende, además, a otros aspectos de la sociedad para el logro de lo que se ha llamado Estado de Bienestar.

Evidentemente, el Estado es consciente de que la economía es un medio más, por importante que sea, para el logro de los objetivos de la sociedad, y la planificación económica es un instrumento imprescindible en esa búsqueda del Estado de Bienestar.

La enorme complejidad de los sistemas económicos y sociales de las sociedades desarrolladas exigen algún mecanismo de coherencia que permita el camino hacia el progreso. En los países socialistas ese instrumento de coherencia es la planificación, en los países no socialistas, ese papel es el que juega el mercado. El mercado es, sin embargo, insuficiente si se le deja actuar libremente para el logro de una sociedad mínimamente justa y equitativa, y, ni siquiera para el mantenimiento de una actividad sostenida a lo largo del tiempo. Desde el comienzo del capitalismo hasta la 2ª Guerra Mundial la evolución de la economía mundial se desarrollaba en ciclos de prosperidad y depresión de duración irregular pero cada vez más frecuentes. La intervención del Estado para corregir las insuficiencias del mecanismo de mercado era, pues una necesidad, aún contemplada desde el simple punto de vista económico. La planificación indicativa de los países de economía de mercado respondía a esa necesidad.

Los países occidentales que no aceptaron explícitamente la planificación indicativa, tales como Alemania y Estados Unidos, de hecho se vieron sometidos a un tipo de planificación implícita inherente a la propia naturaleza del “nuevo estado industrial” que se había desarrollado en ellos.

JOHN KENNETH GALBRAITH y el nuevo estado industrial

J. K. GALBRAITH presentó en 1967 su libro con el título que encabeza este apartado: El nuevo estado industrial. Las tesis centrales del libro resultaron demoledoras al atacar los principios fundamentales de la economía del mercado y de su forma más perfecta: la libre competencia.

“También deseo mostrar –afirma en el capítulo primero – cómo en este amplio contexto del cambio, las fuerzas que suscitan el esfuerzo humano han cambiado también. Este cambio pone en tela de juicio el supuesto más majestuoso de la economía, a saber, la idea de que el hombre está sujeto, en sus actividades económicas, a la autoridad del mercado. En vez de ello tenemos hoy un sistema que, cualquiera que sea su formulación y regulación ideológica, es, en parte sustancial una economía planificada”.

Para llegar a esta conclusión Galbraith parte de estudiar el funcionamiento de las sociedades modernas industrializadas. En estas sociedades el desarrollo tecnológico exige la división y subdivisión de tareas, a las que debe aplicarse un conocimiento muy especializado para luego combinar los elementos terminados de cada tarea en el producto final. Las consecuencias inmediatas de este proceso son:

1º Aumenta el tiempo que transcurre entre el comienzo y la realización completa de cada tarea.

2º Hay un aumento de capital comprometido en la producción, lo que exige programar el ahorro para su utilización en estas grandes inversiones.

3º Con el incremento de la tecnología, el gasto de tiempo y de dinero tiende a hacerse cada vez más inflexible en la realización de una determinada tarea.

4º La tecnología requiere una fuerza de trabajo especializada.

5º La contrapartida inevitable de la especialización es la organización.

6º El tiempo y el capital que hay que arriesgar, la inflexibilidad de ese riesgo, las necesidades de la gran organización y los problemas de rendimiento en el mercado en las condiciones de la tecnología moderna imponen la necesidad de planificar.

He aquí, la concatenación lógica que lleva a Galbraith a establecer la planificación como una exigencia en los sistemas de economía de mercado. “El enemigo del mercado – afirma- no es la ideología, sino el ingeniero”.

En este nuevo estado industrial el papel protagonista recae en lo que él denomina *tecnoestructura*, que es el conjunto de las personas responsables de la organización, junto con todo componente que realiza, en las grandes sociedades y corporaciones industriales una función especializada.

La tecnoestructura es la que detenta el poder efectivo en las empresas, no los propietarios capitalistas. “En la moderna sociedad industrial –dice- ejerce el poder decisivo de la organización, no el capital, el burócrata industrial, no el capitalista. Así es en los sistemas planificados de Occidente. Y así es en las sociedades socialistas”.

La tecnoestructura actúa por motivaciones diferentes al empresario de la teoría clásica de la firma, no busca como objeto preferente el máximo beneficio, sino la supervivencia, el mantenimiento de la situación privilegiada de sus componentes, el control e influencia del poder.

El sistema industrial planificado, formado por el conjunto de las grandes empresas es determinante en la regulación de los precios, en la manipulación de la demanda, en la creación de empleo y en la política del Estado, cuyo papel es de gran importancia en el sistema para desarrollar los conocimientos tecnológicos que va a precisar, mediante la política educativa; para organizar y canalizar el ahorro que se genera hacia esas grandes empresas; para regular la renta total disponible para la compra de bienes y servicios en toda la economía, a fin de que se tenga el poder adquisitivo suficiente para la compra de todo lo que se produce.

De esta visión se deduce que en este nuevo estado industrial, el estado se pone al servicio de las tecnoestructuras dominantes: el poder político y el poder económico van juntos.

“La necesidad de aplicar la inteligencia organizada es menor cuando se han resuelto plenamente los métodos para realizar una determinada tarea que cuando esos métodos son inciertos”, dice el profesor de Harvard. Y prosigue:

“ Esa incertidumbre acarreará también mayor coste y mayor empleo de tiempo; el aumento puede ser muy considerable... Esta tarea coloca definitivamente toda la economía actual bajo el título de *Investigación y Desarrollo*”.

La respuesta lógica a toda la problemática que crea la incertidumbre, consiste para Galbraith en hacer que el estado absorba los riesgos mayores. “El Estado, afirma, puede suministrar o garantizar un mercado para el producto. Y puede garantizar los costes de desarrollo de un proyecto, de tal modo que si rebasan lo previsto, la empresa particular no tenga que soportarlos. O puede pagar la investigación y suministrar el necesario conocimiento técnico. El sentido y la fuente de todo esto – prosigue- es bastante evidente. La tecnología lleva en todas las circunstancias, a la planificación, y en sus manifestaciones más altas puede colocar los problemas de planificación y los costes asociados a éstos fuera del alcance de los recursos de las empresas industriales”.

Desde este punto de vista, las tesis de Galbraith en el papel asignado al Estado se resumirían en aquella frase que tuvo un cierto éxito en su momento “Privatizar las ganancias y socializar las pérdidas”.

Quizás la visión de Galbraith que hemos resumido haya sido un tanto exagerada en algunos aspectos y suscitó críticas célebres como la de Robert M. SOLOW (“The New Industrial State or Son of Affluence”. The Public Interest nº 9, otoño de 1967), o los de James E. MEADE (“is The New Industrial State, inevitable”? Economic Journal, vol 18, nº 3 junio 1968). Sin embargo, los análisis contenidos en el libro y la exigencia de una planificación que de ellos se derivaba, eran plenamente válidos y ponían de relieve cómo en aquellos países en los que no se había organizado un mecanismo de planificación explícito, sí existía un mecanismo implícito tan eficaz o más que el otro.

Las ventajas e inconvenientes de la planificación

Una vez expuesto en los apartados precedentes los conceptos de la planificación socialista e indicativa, y examinada la forma en que esta última se ha ido implantando explícita o implícitamente en la mayoría de los países Occidentales, estamos ya en disposición de ver cuales son las ventajas e inconvenientes de la misma.

Vamos a referirnos, como ya hemos hecho hasta ahora a la planificación indicativa, ya que la referencia a la planificación socialista nos obligaría a un análisis de la misma y del sistema político-social de la que se deriva, análisis que excede la extensión y alcance de este artículo.

Las ventajas de la planificación indicativa pueden resumirse en los siguientes puntos, que no precisan aclaración complementaria ya que se deducen de lo expuesto en apartados anteriores:

1º La visión globalizadora del sistema y mecanismos económicos que hace que se considere a la economía como un todo, de forma que cada parte (agentes y territorio) aunque jueguen un papel específico está relacionada en las otras partes e insertada en un conjunto global.

2º Esta visión globalizadora, se extiende, además, a los aspectos sociales y políticos de forma que lo económico no se considera de forma separada de los objetivos que una

determinada sociedad se haya fijado. Cosa diferente es la forma (democrática o autoritaria) con que esos objetivos comunes se designan.

3º La planificación exige la especificación y cuantificación de los objetivos y metas a lograr y la prioridad de los mismos, en un período determinado.

4º La planificación estudia e intenta lograr la coherencia entre los objetivos y los medios que se pretenden utilizar para conseguir cumplir los objetivos, en el orden y plazos asignados. Esta coherencia exige, además, una coordinación eficaz entre todos los medios e instrumentos que se pretenden poner en ejecución y entre el enlace temporal de fines y medios a corto, medio y largo plazo.

5º La planificación se presenta como un instrumento adecuado para corregir las deficiencias del sistema de economía de mercado, en especial en orden a lograr una redistribución de las rentas y riqueza más justa y equitativa.

6º La planificación aumenta la eficacia económica al reducir parte de las incertidumbres en que deben actuar los agentes económicos.

7º La planificación es un instrumento que permite ilusionar a la sociedad movilizándola para el logro de los objetivos. Esta ventaja sólo se obtendrá si existe una participación efectiva de los agentes e instituciones sociales en la fijación de los objetivos y en la administración de los medios.

8º La planificación facilita el desarrollo de los estudios económicos tendentes a un mejor conocimiento de la realidad económico-social sobre la que se quiere actuar. En especial, impulsa de forma importante el sistema estadístico, elemento imprescindible en la técnica planificadora.

Frente a estas ventajas, la planificación indicativa tiene ciertos inconvenientes que pueden llegar a ser muy nocivos a la sociedad, en determinados casos, y siempre serán un peligro potencial que conviene tener en cuenta. Estas desventajas las podemos concretar en los siguientes puntos:

1º Introduce rigideces en el sistema sobre el que actúa, que pueden llegar a paralizar o reducir el ritmo de crecimiento potencial.

2º Crea un aparato burocrático de importancia cuyas funciones no siempre son adecuadas a las finalidades pretendidas.

3º El aparato burocrático creado para la elaboración de los planes y el control de los mismos, puede apropiarse de forma efectiva de un poder que no le corresponde.

A este respecto conviene recordar el concepto de “tecnoestructura” creado por Galbraith cuya analogía con los órganos planificadores es evidente.

4º La existencia del aparato burocrático facilita el maridaje entre el poder económico y el poder político.

5º La planificación conlleva un intervencionismo creciente del Estado frente a los individuos.

En resumen, podemos decir que la planificación está enfrentada con los principios liberales del “laissez-faire”, introduciendo rigideces que pueden frenar la marcha de la economía.

Intervencionismo y rigidez, son, pues, las dos palabras claves para entender la crisis de la planificación indicativa, y que, digámoslo de pasada, justifican en gran medida el derrumbamiento de la economía de planificación socialista.

*La crisis de la planificación indicativa y la crisis
del Estado de Bienestar*

A lo largo de estas páginas he hecho frecuentes referencias al Estado de Bienestar ligando la planificación indicativa a este concepto que alguno ha denominado Estado paternalista o Estado nodriza. La relación entre ambos conceptos radica en que la planificación indicativa se apoya en principios filosóficos similares a los del Estado de Bienestar y ha sido un instrumento utilizado con frecuencia para poner en práctica tales principios. En todo caso, en la medida en que el Estado de Bienestar se opone al liberalismo y, por tanto, al libre arbitrio del mercado, la planificación indicativa se encuentra unida a aquél.

No es por tanto extraño que la crisis de la planificación indicativa coincida con la crisis del Estado de Bienestar, y que el período de mayor aplicación de las técnicas planificadoras coincida con los años 1950 y 1960 en los que el enfoque del Estado del Bienestar se convirtió en la ortodoxia académica, siendo sus defensores principales R. M. TITMUS, T. N. MARSALL, W. A. ROBSON y P. TOWNSEND.

El Estado de Bienestar se presenta como la tercera vía entre el capitalismo puro y duro, y socialismo estatificador, entre la “libertad” sin justicia y la justicia sin “libertad”.

La combinación del Estado de Bienestar de BEVERIDGE y las políticas Keynesianas para el pleno empleo implicaban un intervencionismo estatal que, en el plano económico debería regular la demanda efectiva. Esta regulación no precisaba, sin embargo, la socialización de los medios de producción, sino que se podía lograr mediante la aplicación de la política presupuestaria, la política fiscal e instrumentos similares. De esta forma, como dice CROSLAND (*The Future of Socialisme*” 1956) la mano Keynesiana vino a reemplazar a la mano invisible reconciliando prudentemente el criterio privado y el bien público.

Mientras los resultados económicos acompañaron a las políticas intervencionistas y planificadoras éstas pudieron aplicarse sin fuertes oposiciones a los principios en que se sustentaban. Sin embargo la aparición de la crisis general que se presentó en los países occidentales en la mitad de los años setenta pusieron en duda la eficacia y hasta la justicia de tales principios.

Como afirma David HARRIS: (La justificación del Estado de Bienestar p. 60)

“ Hoy en día, el consenso social democrático parece haber sido un simple interregno. Las reducciones de la tasa de crecimiento económico en todo Occidente dieron vida al cadáver del “laissez-faire”. Se echaron las culpas de los escasos rendimientos

económicos al estado de bienestar con su rápido incremento del tamaño del sector público y su reglamentación excesiva, y a la destrucción de la ética del trabajo. El Keynesianismo fue castigado como la causa fundamental de la estanflación ante la cual sólo el monetarismo y el restablecimiento de los incentivos podrían ofrecer una respuesta. Mientras hace sólo veinticinco años el “fracaso del mercado” ofrecía razones suficientes para justificar la intervención estatal, actualmente una literatura en ciernes menciona el “fracaso del estado” como una defensa completa de la provisión a través del mercado”.

A la vista de lo que precede, no es de extrañar que la planificación indicativa haya perdido vigencia. Las corrientes liberales que son hoy en día las dominantes, inciden de forma directa en esa forma de plantear y de ejecutar la política económica. Ello no significa que todos los planes hayan desaparecido; muy al contrario, los planes se multiplican porque son necesarios. Véanse en nuestro país, por ejemplo, el Plan Energético Nacional, el Plan de Carreteras, el Plan de la Vivienda, etc. Sin embargo el “Plan” único que englobaría a todos esos y a otros muchos ha desaparecido. Es a este respecto significativo que el conjunto de medios propuestos para lograr la convergencia exigida por los acuerdos de Maastricht, se le denominase “Programa de convergencia”, término que responde mucho mejor a lo que se pretende que el Plan.

La coincidencia de la crisis económica en la Europa Occidental y en los Estados Unidos de Margaret Thatcher y de Ronald Reagan con sus políticas liberales facilitaron la crítica al Estado de Bienestar y, por ende, a las técnicas de planificación. La llamada “nueva derecha” se ha sentido envalentonada y ha proseguido sus ataques a los principios que hicieron aparecer al Estado de Bienestar como una tercera vía salvadora de que hemos hablado. Las críticas no sólo se extendieron a los aspectos puramente económicos tales como el aumento de los impuestos, el peso creciente del gasto público, la ineficiencia de un sector público cada vez más grande, la interferencia de los sindicatos en la marcha de la economía, etc.

Para esa “nueva derecha”, la filosofía del Estado de Bienestar es, además contraria a los derechos de los individuos. Este punto de vista lo expone con toda claridad el ya citado David HARRIS, al decir: “Un Estado de Bienestar es necesariamente paternalista, no respeta a los individuos como agentes pensantes y decisores, y se apoya en el uso de la coerción ilegítima por medio de la cual se hurtan los recursos a quienes poseen títulos para mantenerlos en su poder, evitando que las personas cumplan sus propios valores a su manera. Con total independencia de sus fallos prácticos, el estado de Bienestar es moralmente insolvente”.

Evidentemente, estos ataques de la “nueva derecha” a toda forma intervencionista del Estado, tiene su parte de razón, pero, conduce, en sus últimas consecuencias, a una sociedad insolidaria, crecientemente desigual, con grandes bolsas de población marginada conviviendo al lado de la riqueza, e la ostentación y hasta del derroche. Marginación y desigualdad creadoras de tensiones sociales dentro de cada nación y entre las naciones, que pueden llevarnos hacia el abismo.

Por estas razones, aunque sigan predominando las corrientes liberales y aunque hayan conseguido éxitos positivos al lograr invertir las relaciones individuo-Estado de forma que no sea la sociedad la que esté al servicio del Estado, sino el estado al servicio de la sociedad, no convendría olvidar los peligros que un liberalismo llevado a sus últimas consecuencias atraería: Los ácratas han sido siempre, a lo largo de la historia, utópicos admirables pero nefastos organizadores de una sociedad viable.

El desarrollo de todas estas ideas excedería largamente el alcance de esta conferencia. Será preciso, por tanto detenernos aquí. Quisiera, sin embargo, terminar con las palabras del gran campeón del liberalismo, premio Nobel de Economía, HAYEK:

“ Un gobierno que no puede hacer uso de la coacción, salvo en el cumplimiento de las reglas generales, no tiene poder para alcanzar fines concretos... no puede definir la posición material de gente concreta... Si el gobierno ha de fijar cómo debería encontrarse una gente concreta, debe estar en situación de determinar también la dirección que toman los esfuerzos individuales...; requiere que la gente esté informada de lo que ha de hacer y a que fines servir...; las decisiones en cuanto a lo que diferentes individuos han de realizar no puede deducirse de reglas generales, aunque han de tomarse a la luz de fines concretos y con el conocimiento de la autoridad planificadora” (The Constitution of Liberty).

Se deduce de estas palabras, que por mucho que nos esforcemos por evitar los efectos negativos el intervencionismo, será siempre necesaria una cierta coacción y alguna forma mínima de planificación que coordine y dirija los esfuerzos colectivos hacia metas comunes.

- Referencias bibliográficas

BETTELHEIM CHARLES (1970) “Planification et croissance accélérée”. Ediciones F. Maspero.

FUKUYAMA FRANCIS (1992) “The end of History and the last man”. Traducción española editada por Planeta 1992 .

Nota biográfica

El profesor Bernardo Pena Trapero nació en Lugo. Es Catedrático de Economía Aplicada (Econometría) de la Universidad de Alcalá de Henares.

Es Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Central de Madrid en 1958 y 1963, respectivamente, y diplomado en la Escuela de Estadística de la Universidad de Madrid en 1962. Ha sido Catedrático de Econometría y Decano de la Facultad de CC. Económicas de Santiago de Compostela y Decano de la Facultad de CC. Económicas de Alcalá de Henares.

Como funcionario del INE ha desempeñado numerosos cargos desde su ingreso en el Cuerpo de Estadísticos Facultativos en 1962 hasta 1981. Cabe destacar también su trayectoria internacional, donde ha desempeñado funciones docentes, en Rabat y Argelia como experto del PNUD y de la UNESCO, así como misiones en diversos países de África. Además ha sido Jefe de la Misión Estadístico de España para la asistencia técnica en Bolivia, Haití, Ecuador y Perú.

Entre las tesis que ha dirigido:

“*Estudio econométrico de las funciones agregadas de la producción*” De M^a Carmen Guisán. Universidad de Santiago de Compostela. 1975.

“Estimación empírico bayesiana en un modelo econométrico de regresión lineal y su aplicación al estudio de la población de Galicia”. De José María Rioboo Almanzor. Universidad de Santiago de Compostela. 1978.

“La modelización en la previsión y planificación de la mano de obra: una aplicación de los modelos mecánicos al caso español”, De Jesús Caveró Álvarez. Universidad de Valladolid. 1983.

“La función de producción de los tres sectores manufactureros de España: una aproximación putty-clay”. De Milagros Dones Tacero. Universidad Autónoma de Madrid. 1989.

“Aproximación a la medición del bienestar social: estudio de la idoneidad del indicador sintético distancia P-2. De Pilar Zarzosa Espina. Universidad de Valladolid. 1992.

“Escala de equivalencia de consumo: aplicación al caso español”. De Ursicino Carrascal Arranz. Universidad de Valladolid. 1995.

“Concepto, metodología de análisis y propuesta de desarrollo de turismo rural: estudio de un caso”. De Rosa Yagüe Perales. 1996.

“Modelización paramétrica de la distribución personal de la renta para España mediante métodos robustos”. De Mercedes Prieto Alaiz. Universidad de Valladolid. 1998.

“Estructuras pretológicas versus grafos de transferencias: una aplicación al análisis de las relaciones de interdependencia de la Economía Española”. De Emilia García Pérez. Universidad de Castilla-La Mancha. 1999.

“Los impuestos especiales en los Sistemas fiscales Español y Comunitario”. De Francisco Solana Villamor. Universidad de Alcalá de Henares. 2000.

Es el Fundador de la Asociación de Economía Aplicada Asepelt- España y director de la revista *“Estudios de Economía Aplicada”*.

Comentarios al artículo del Profesor Pena en relación con la política económica regional europea.

Por María del Carmen Guisán

Catedrática de Economía Aplicada de la USC

En estos momentos de comienzo del nuevo milenio en el que Anthoy Giddens escribe sobre “Un mundo desbocado” para analizar los efectos de la globalización en nuestras vidas, no cabe duda de que estamos en un período de crisis o transición. El término crisis no indica caos sino cruce de caminos y necesidad de adoptar decisiones que permitan elegir el rumbo más adecuado.

Este es el gran reto que las sociedades actuales tenemos: organizar un mundo donde existan equilibrios basados en la cooperación y en el desarrollo mundial, evitando crispaciones, desequilibrios y extremismos que conducen a la destrucción y al incremento del caos.

El Estado moderno tiene evidentemente unas obligaciones de participación en la vida económica y social mucho mayores que las que tenía en el siglo diecinueve, ya que entonces el estado incipiente todavía del desarrollo industrial permitía que las condiciones de oferta y demanda se acercasen con frecuencia a la libre competencia y por lo tanto a la consecución de equilibrios razonables en los mercados sin predominios de grupos de poder oligopolista. Dichas condiciones se prolongaron en términos generales durante los 2 primeros tercios del siglo veinte, y las leyes anti-trust norteamericanas y su extensión a otros países propiciaron que fuese posible preservar durante algún tiempo la creencia de que el mercado por sí sólo puede garantizar el equilibrio entre productores y consumidores.

En el último tercio del siglo veinte, sin embargo, las tendencias al crecimiento acelerado de las grandes concentraciones empresariales, en la industria, en los medios de comunicación de prensa y televisión, en el sector financiero y en otros grandes sectores de servicios, aumentó de forma muy poderosa el poder de las grandes corporaciones, no sólo en los ámbitos nacionales sino también a nivel mundial a través de las empresas multinacionales.

El propio Adam Smith, que debería ser releído con mayor frecuencia, alertó respecto a los peligros que para la calidad de vida de los ciudadanos se pueden derivar de la concentración excesiva de poder en manos de grupos de presión económica, pero aseguró que mientras fueran muchos los oferentes y el consumidor tuviese libertad de elegir las propias leyes de oferta y demanda actuarían como una *mano invisible* que garantizaría equilibrios razonables y la inexistencia de abusos. Está claro que cuando los grandes oligopolios tienen un poder muy superior al de los consumidores e incluso superior en muchos casos a los de los gobiernos, sus actuaciones pueden guiarse exclusivamente por acrecentar su riqueza y su poder sin contrapesos que equilibren sus decisiones para que éstas se adapten a las necesidades generales del desarrollo mundial.

El Profesor Pena trata en su interesante artículo sobre los límites y posibilidades de la planificación económica en relación con el Estado del Bienestar. Está claro que las planificaciones estatistas, tipo las que se siguieron en general en los países comunistas, no pueden conducir sino al fracaso más rotundo debido a que no es ese el papel que el Estado debe tener para propiciar el desarrollo equilibrado. No se trata ni del “*laissez faire, laissez passer*”, actitud de inhibición del Estado respecto a la actividad económica de las empresas que deja simplemente que se desarrollen como la iniciativa privada decida, ni de la “*estatalismo burocratizante*” que sería el control de la burocracia estatal sobre las iniciativas empresariales y sociales. Ambas actitudes extremas son peligrosas y generalmente se alejan de la situación óptima que hay que buscarla en un equilibrio razonable entre ambos extremos añadiéndole además algunos componentes que contribuyen a fomentar un desarrollo económico y social equilibrado.

El Profesor Pena nos alerta también del peligro de las burocratizaciones estatistas, y en ese sentido hay que constatar que el poder que han alcanzado los Estados modernos, incluso en los países teóricamente más partidarios del libre mercado, es en algunos aspectos excesivos y convendría devolver a la sociedad y los individuos una mayor capacidad de desarrollar iniciativas positivas para el desarrollo. Por ello cuando se pide un control del poder excesivo de las grandes empresas no debemos caer en el error de transferir a las burocracias estatales ese mismo poder pues ello sería también peligroso.

Todas estas reflexiones tienen una importante relación con el tema de las políticas europeas de desarrollo regional. Muchos investigadores económicos de Economía Regional Europea consideramos importante que se produzca una substancial mejora en las políticas

europeas de desarrollo regional, desde luego no impuestas unilateralmente por la burocracia comunitaria, sino consiguiendo que dicha burocracia se haga más accesible, transparente y dialogante con diversos interlocutores incluyendo el mundo de la investigación universitaria, y que se convierta en un factor de impulso para las iniciativas de desarrollo.

Hasta ahora la política de desarrollo regional europea se ha limitado a conceder algunas subvenciones, a veces con criterios discutibles, que en algunas ocasiones han beneficiado a las regiones menos desarrolladas y otras a las más desarrolladas. En nuestra opinión la política debería de reformarse con nuevas iniciativa tendentes por un lado a aumentar el diálogo y la transparencia entre la Comisión Europea y la opinión pública, con más y mejores informes de la UE y receptividad y diálogo por parte de algunos responsable de dicha Comisión para recibir iniciativas y propuestas de distintos expertos universitarios, empresariales o de otros ámbitos, que tengan una opinión cualificada sobre temas de interés para el desarrollo regional.

Europa ha renunciado en diversas ocasiones a abordar un tema aparentemente complejo como es de las políticas de desarrollo regional, en parte posiblemente por el temor a provocar un rechazo de los Gobiernos nacionales, y en parte porque el exceso de burocratización y la falta de diálogo de los organismos de la UE les hace muy tentadora la alternativa de permanecer encerrados en su castillo un tanto kafkiano.

La Europa de los ciudadanos es también la Europa de las regiones, del multiculturalismo europeo y de la cooperación. El modelo de desarrollo europeo tiene que tener una política de desarrollo equilibrado de todas las regiones pues aquí no va a funcionar el modelo norteamericano de frecuente movilidad de los trabajadores, ni con moneda común, pues la realidad socio-cultural es diferente.

No cabe duda de que algunas minorías de ciudadanos son multilingües y participan de un espíritu europeo y universal, de forma que se adaptan a la movilidad geográfica entre diferentes países de la UE, pero no cabe duda tampoco de que la mayoría de los ciudadanos europeos, aún considerando con simpatía la cooperación entre países y regiones no tienen interés en trasladarse fuera de su entorno nacional o regional, y tampoco sería bueno que la UE adoptara un modelo de desarrollo en el que la creación de empleo se concentrase en unas pocas regiones centrales desertizando humana y económicamente la periferia, pues los problemas derivados de dicha política serían muchos mayores que sus supuestas ventajas.

Así pues es preciso que haya una conciencia social europea, que se transmita a la UE de la necesidad de impulsar políticas que favorezcan el desarrollo equilibrado de las regiones, teniendo en cuenta que no es lógico que en un espacio económico y cultural como el europeo se produzcan desigualdades tan grandes como las puestas de manifiesto en el libro que mencionamos en la sección 2 sobre el desarrollo de l industria y los servicios en las regiones europeas.

Las desigualdades de financiación de la educación y la investigación condicionan de forma importante el desarrollo de muchas regiones y la política europea no ha hecho casi nada para ayudar a superar las grandes diferencias. Así ocurre que muchas veces las ayudas a la investigación de la UE se dirigen a equipos de países que tienen una capacidad muy alta, el doble o más que la media de la UE, y se niegan a equipos igualmente cualificados de países o regiones que tienen una capacidad muy baja, de la décima parte o menos que la media de la UE.

Muchas regiones españolas, italianas, portuguesas y griegas, entre otras, se encuentran en el grupo de las desfavorecidas y es importante insistir en este tipo de cuestiones para lograr

una conciencia social europea que impulse un cambio de estilo y de contenido en la política de desarrollo regional de la UE.

Existen algunas contribuciones de gran interés para contribuir al desarrollo de una política de desarrollo regional europea, necesaria ahora y mucho más en el futuro cuando se produzca la ampliación hacia el Este. En este sentido es de gran valor el contenido del artículo de Mayes y Begg titulado *“Rethinking Industrial Policy in Europe: A decentralised Approach”*, que comentamos en el Vol. 1 nº 1 de nuestra revista *Applied Econometrics and International Development*.

El enfoque de Mayes y Begg recoge los resultados de las mejores experiencias de desarrollo regional europeo y las principales conclusiones de algunos de los mejores estudios econométricos realizados sobre este tema. No concibe el papel de los órganos de administración europea, nacional o regional, como burocracias dirigentes del proceso, sino como entes encargados de abrir cauces de participación que eliminen trabas y proporcionen los recursos para que la sociedad a través de sus empresas, universidades y organismos de cooperación pueda poner en marcha iniciativas útiles para el desarrollo regional.

Este enfoque es válido no sólo para Europa sino que además puede servir de ejemplo para los países latinoamericanos y para otras áreas del mundo, pues el importante impulso que tiene que tener el desarrollo económico internacional en las próximas décadas no debe ignorar la dimensión regional pues es muy importante para los ciudadanos.

El Profesor Pena advierte tanto de los peligros ligados a lo que podríamos llamar una “vieja izquierda” estatalista, que conduce a la burocratización y al fracaso de muchas iniciativas, como de los que proceden de lo que podríamos denominar la “nueva derecha ultraliberal” que rechaza todo intervencionismo y proteccionismo estatal. La solución obviamente, como cualquier economista experto en temas de desarrollo tiene que reconocer, está en un intervalo intermedio en la que el Estado tiene que ser protector y regulador para evitar desequilibrios, pero no paralizante, y la sociedad tiene que ser libre pero sometida a unas normas de respeto y de cooperación.

Estas reflexiones del Profesor Pena Trapero son bienvenidas y convenientes para contribuir a una conciencia social de la necesidad de desarrollar políticas útiles que nos permitan huir de extremismos esterilizantes y fomenten el desarrollo socio-económico tanto a nivel regional como a nivel internacional.